

RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

Anno XVI Fasc. 6 - 2001

Luca Prati

**IL RIUTILIZZO DEI RESIDUI E LA
NOZIONE DI RIFIUTO:
UNA QUESTIONE MAI SOPITA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

TRIBUNALE DI UDINE, Sez. civile — 29 settembre 2000 — Est. VENIER — Comune di Udine c. Danelutto s.r.l.

Rifiuti - Ceneri di rifiuti solidi urbani - Impiego come materiale di copertura in discarica - Sono rifiuti.

Le ceneri risultanti dalla combustione di rifiuti solidi urbani provenienti dall'inceneritore di un Comune ed impiegate per la ricopertura di rifiuti smaltiti in discarica non perdono la qualità di rifiuto in ragione di detto impiego, e devono pertanto continuare ad essere considerati tali.

(Omissis). — **MOTIVI DELLA DECISIONE.** — Il Comune di Udine ha chiesto la condanna della Danelutto s.r.l., società gestrice di una discarica di rifiuti solidi urbani e speciali assimilabili agli urbani, al pagamento dell'indennizzo previsto dall'art. 28 comma 3 della legge regionale 7 settembre 1987 n. 30, asseritamente dovuto per lo smaltimento in discarica dei rifiuti speciali utilizzati dalla società convenuta per la ricopertura dei rifiuti urbani smaltiti nella stessa discarica.

Dalla documentazione prodotta (negli atti di causa la circostanza non è infatti chiaramente esposta) risulta che detti rifiuti speciali consistono in ceneri risultanti dalla combustione di rifiuti solidi urbani provenienti dall'inceneritore del Comune di Trieste.

La controversia attiene qualificazione di detto materiale, in relazione al riutilizzo fattone dalla società convenuta in conformità ad una prescrizione contenuta nell'autorizzazione alla gestione della menzionata discarica.

Assume infatti l'ente pubblico attore che l'utilizzo delle ceneri come materiale di ricopertura o infrastrato non impedirebbe di continuare a considerare detto materiale come rifiuto speciale che viene smaltito nella disca-

di sostanza od oggetto ormai inservibile alla sua funzione originaria, dismesso o destinato ad essere dismesso da colui che lo detiene, anche mediante un negozio giuridico» (Cass., SS.UU., 29 maggio 1992, n. 5, imp. V.).

Non vi è dubbio sul fatto che le ceneri risultanti dall'incenerimento di rifiuti e provenienti da un impianto di smaltimento costituiscono, sotto il profilo oggettivo (ma anche sotto quello soggettivo del gestore dell'impianto), dei rifiuti; come tali essi sono stati consegnati per lo smaltimento al gestore della discarica (non vi è questione sul fatto che, fino al loro arrivo alla discarica di Udine, essi siano stati assoggettati alla disciplina prevista per i rifiuti, tanto che lo stesso Comune attore ne ha desunto i quantitativi dai registri di carico e scarico dei rifiuti tenuti dalla Danelutto s.r.l.).

Secondo la società convenuta avrebbero perso detta qualità solo con il loro riutilizzo, ovvero solo nel momento in cui sono stati collocati a copertura dei rifiuti solidi urbani, con funzione di isolamento.

In termini generali può discutersi quale sia il momento in cui i rifiuti destinati al riutilizzo perdono la loro originaria qualità, atteso che, come esplicitato dall'art. 1 del D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, nella nozione di smaltimento di rifiuti rientrano anche le operazioni di trasformazione necessarie per il riutilizzo, la rigenerazione ed il recupero.

In concreto, considerato che la nozione di rifiuto va ricostruita secondo il suo significato normativo e non naturalistico, deve ritenersi che un materiale qualificabile come rifiuto cessa di essere tale nel momento in cui la legge lo sottrae alla disciplina comune ai rifiuti.

Ciò avviene quando esso è reso idoneo al riutilizzo come materia prima, sempre che ciò avvenga nel rispetto dei presupposti e delle forme previsti dalla legge.

Viene quindi in rilievo la normativa, ripetutamente modificata nel corso degli anni, relativa a quelle che sono state variamente definite materie prime secondarie, residui destinati al riutilizzo, residui recuperabili, ecc.

La questione è dunque se i rifiuti in relazione al cui conferimento in discarica l'ente attore pretende il versamento dell'indennizzo fossero, ai sensi della normativa in vigore negli anni cui si riferisce la domanda attorea, considerati dal legislatore come sostanze non ricomprese tra i rifiuti, tenuto conto dell'utilizzo che la Danelutto s.r.l. ne faceva.

In astratto, le ceneri provenienti dall'impianto di incenerimento potevano rientrare nella definizione di materia prima secondaria contenuta nell'art. 2 comma 1 del D.L. 9 settembre 1988 n. 397, convertito con legge 9 novembre 1988 n. 475, trattandosi di «residui derivanti da processi produttivi» (ed in effetti anche lo smaltimento industriale di rifiuti è un processo produttivo), «suscettibili... di essere utilizzati come materie prime o in altri processi produttivi».

L'art. 2 del D.L. 397/88 non si limitava però a statuire che tutti i residui rientranti nella richiamata definizione normativa costituivano materie prime secondarie ed erano di conseguenza sottratte alla disciplina dettata per i rifiuti; detta norma demandava infatti ad un apposito decreto ministeriale la individuazione delle materie prime secondarie e la determinazione delle attività connesse alla loro utilizzazione, ed alla legge regionale le condizioni per la esclusione delle materie prime secondarie dall'ambito di applicazione della normativa in tema di smaltimento di rifiuti.

Il Ministro dell'ambiente ha successivamente adottato nuove norme tecniche generali con i decreti 5 settembre 1994 e 16 gennaio 1995; il primo di tali decreti comprendeva tra i residui destinati al riutilizzo (al punto 13.3 dell'allegato 3) le « ceneri prodotte dalla combustione di rifiuti solidi urbani e assimilabili », ma ne subordinava il riutilizzo (e dunque la sottrazione alla normativa in materia di smaltimento dei rifiuti) alla avvenuta « stabilizzazione termica, onde conferire alle ceneri caratteristiche vetrose », chiarendo che « la stabilizzazione termica si rende necessaria a causa della presenza di alcune (...) sostanze tossiche-nocive ».

Solo a seguito di tale trattamento le sostanze in questione avrebbero perso la qualità di rifiuti ed avrebbero potuto essere liberamente destinate a qualsiasi fine con il quale fossero compatibili.

Non era invece previsto il riutilizzo di dette ceneri per la copertura di rifiuti in discarica, attività che era invece prevista dal punto 8.3.3 dell'allegato 3 del D.M. 5 settembre 1994 come forma di riutilizzo dei fanghi di perforazione e che consentiva di escluderli tal quali (e dunque per il solo effetto della prevista destinazione e senza necessità di ulteriori trattamenti) dalla normativa sui rifiuti.

Non vi è prova che le ceneri conferite presso la discarica di Udine ed utilizzate dalla Danelutto s.r.l. fossero state sottoposte a tale trattamento e che avessero acquisito le caratteristiche previste dal successivo punto 13.3.4 dell'allegato 3 al D.M. 5 settembre 1994 (« ceneri vetrificate con contenuto di policlorodibenzodiossine — PCDD — e policlorodibenzo-furani — PCDF — entro i limiti della tabella 1.1 della deliberazione 27 luglio 1984 del Comitato Interministeriale, di cui all'art. 5 del D.P.R. 915/1982 »).

La prova dell'avvenuto rispetto delle norme tecniche dettate per il riutilizzo dei residui, che si risolve nella prova dell'aver introdotto in discarica ed utilizzato per la ricopertura dei rifiuti sostanze non (più) costituenti rifiuto, onerava il convenuto; essendo certamente rifiuti le ceneri provenienti dalla combustione dei rifiuti solidi urbani, la loro avvenuta trasformazione in una materia diversamente qualificata dalla legge integra oggetto di una eccezione volta ad inficiare i fatti costitutivi del diritto azionato di cui, per regola generale, spettava al convenuto di fornire la prova.

Durante gli anni ai quali si riferisce la pretesa di pagamento avanzata dal Comune attore, la materia dei residui destinati al riutilizzo è rimasta disciplinata dai decreti legge non convertiti, i cui effetti (ma, in relazione alla vicenda oggetto di causa, nessun effetto ne era derivato per le ragioni sopra esposte) sono stati fatti salvi dalla legge 11 novembre 1996 n. 575.

Il quadro normativo ora descritto non è stato modificato, per quanto rileva nella presente causa, dalle norme entrate in vigore successivamente.

Il legislatore non è intervenuto per attribuire retroattivamente a determinate sostanze una qualità diversa da quella di rifiuto; va comunque rilevato che il presupposto dell'obbligo di corrispondere l'indennizzo previsto dall'art. 28 comma 3° della L. reg. 30 del 1987 va accertato in relazione alle norme in vigore all'epoca in cui è avvenuto il conferimento dei rifiuti in discarica, non vigendo in materia un principio, analogo a quello contenuto nel terzo comma dell'art. 2 del codice penale, di retroattività della norma più favorevole (né essendo necessariamente il soggetto obbligato al paga-

lamente alla stregua delle norme che disciplinano la esclusione di determinati materiali, in origine costituenti rifiuto, dalla normativa di settore.

Quanto alle considerazioni del convenuto circa il fatto che, essendo presupposto dell'indennizzo previsto dall'art. 28 della L. reg. 30/1997 il disagio arrecato dai rifiuti provenienti da altri Comuni, poiché i rifiuti in questione non sarebbero causa di alcun disagio (venendo anzi utilizzati in modo da evitare l'eszalazione di odori), nessun indennizzo sarebbe dovuto, tale assunto è infondato.

È infatti evidente che il disagio conseguente allo smaltimento di rifiuti provenienti da altri Comuni è presunto dalla norma e non deve essere accertato in concreto per ogni tipologia di rifiuti smaltiti.

Se le argomentazioni del convenuto avessero pregio, l'indennizzo non sarebbe dovuto per buona parte dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani che possono essere smaltiti in una discarica di 1ª categoria (ed anzi, per buona parte dei rifiuti speciali non tossici e nocivi), che consistono in materiali inerti sotto il profilo chimico e biologico.

Inoltre il ragionamento del convenuto è viziato anche nel considerare disagi indennizzabili solo quelli normalmente connessi allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, costituiti essenzialmente dagli effluvi prodotti dal materiale organico compreso in tale categoria di rifiuti, ma, come correttamente ha rilevato l'attore, il disagio per il Comune che ospita un impianto di smaltimento di cui altri Comuni si avvalgono può consistere anche nell'incremento del traffico pesante degli automezzi diretti alla discarica e consiste comunque nell'utilizzo di una porzione del proprio territorio per una servizio che va a vantaggio dei cittadini di altri Comuni.

Vi è controversia tra le parti in ordine all'importo dell'indennizzo dovuto al Comune, che l'ente attore vuole vedere quantificato in relazione alla tipologia del rifiuto conferito (rifiuto speciale assimilabile agli urbani), la società convenuta in relazione alla tipologia della discarica (di I categoria).

La norma regolamentare che stabilisce la misura dell'indennizzo (l'art. 16 del D.P.G.R. 8 ottobre 1991 n. 0502/Pres., modificata relativamente agli importi dall'art. 7 del D.P.G.R. 28 dicembre 1993 n. 0543/Pres.) ha con evidenza riguardo alla tipologia dell'impianto di smaltimento e delle discariche, non a quella dei rifiuti conferiti. (*Omissis*).

Il riutilizzo dei residui e la nozione di rifiuto: una questione mal sopita.

È fin troppo scontato ricordare come la questione relativa alla qualificazione o meno come rifiuto di oggetti o sostanze passibili di riutilizzo in altri cicli produttivi (questione intorno a cui si impernia la sentenza del Tribunale di Udine), sia da sempre una delle più dibattute e controverse in ambito italiano ed europeo.

La sentenza che si commenta, per l'epoca a cui si riferiscono i fatti di causa, ci costringe inoltre a ricordare come il governo italiano, prima di risistemare la materia con l'emanazione del D.Lgs. 22/1997 e con i relativi decreti di attuazione, per quasi tre anni, a partire dal 1993, attraverso la reiterazione di innumerevoli decreti legge, si fosse a sua volta prodigato per rendere ancora più ingarbugliata la matassa interpretativa, sia per aver fatto ricorso all'espedito terminologico di definire i rifiuti riutilizzabili e/o recuperabili come « residui », creando così un « *genus* » giuridico sconosciuto alla normativa europea, sia per aver disposto che l'inserimento dei materiali quotati in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali costituiti presso le camere di

definitivamente scartato da eliminare o distruggere; nel caso di cessione da parte del produttore di materiali di scarto a terzi interessati al loro riutilizzo, tale materiale non dovrebbe invece considerarsi abbandonato o destinato all'abbandono perché chi cede non lo elimina né lo destina alla distruzione e chi riceve non effettua il suo trattamento finale (4).

Proprio sul tema specifico dell'impiego dei rifiuti per opere di riempimento o copertura, va però segnalata una isolata sentenza emessa in tema di realizzazione di discarica mediante riempimento di una cava (5), in cui la Corte ha confermato l'assoluzione dell'imputato sul rilievo che il materiale terroso rinvenuto sull'area di una ex cava e destinato al riempimento della stessa, e quindi al ripristino delle condizioni del terreno esistenti prima dell'attività estrattiva, non possa considerarsi « rifiuto ». La Cassazione ha infatti osservato in quell'occasione che « il materiale terroso accumulato dall'imputato aveva la specifica destinazione di riempimento della cava e pertanto il materiale stesso, anche se proveniente da scavi, non poteva essere considerato come deposito di rifiuti, o rifiuto, mancando in esso, appunto, per la esclusiva specifica destinazione che aveva, il requisito fondamentale della nozione di rifiuto, ossia di essere abbandonato o destinato all'abbandono. In altre parole, un materiale che per la sua composizione ed in quanto proveniente da scavi potrebbe oggettivamente costituire un rifiuto, non lo è se destinato ad un'opera di riempimento del terreno; la destinazione del materiale stesso ad una determinata opera, invero, è decisiva per escludere la natura di rifiuto e quindi la sussistenza della discarica ». La destinazione del materiale terroso al riempimento sarebbe quindi risultata decisiva per escluderne la natura di rifiuto.

Come è stato notato da diversi autori, la decisione da ultimo citata non appare conforme né ai precedenti specifici di segno contrario (6), né, soprattutto, alla citata sentenza della Corte di Giustizia 25 giugno 1997, cause riunite C-304/1994, 330/1994, 342/1994 e 224/1995, che, nel ribadire che la nozione di rifiuto include anche le sostanze od oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, ha espressamente affermato che « l'attività di discarica dei rifiuti in depressione o in rilevato » costituisce *operazione di smaltimento* che rientra nel campo di applicazione della direttiva comunitaria.

Sull'annosa questione relativa alla nozione di rifiuto si è espresso anche il Ministero dell'ambiente, con una discussa circolare del 28 giugno 1999.

Per quanto in particolare riguarda la nozione di rifiuto correlata al riutilizzo del bene, in detta circolare viene precisato che « L'intenzione di destinare un materiale, una sostanza o un oggetto ad attività di smaltimento o di recupero (previste in modo generico negli allegati B e C del D.Lgs. 22/1997 e in modo specifico nel D.M. 5 febbraio 1998 sul recupero dei rifiuti non pericolosi) oppure all'impiego diretto in un ciclo produttivo (ad esempio impiego di una materia prima secondaria) dovrà trovare espressione in fatti oggettivi. È, pertanto, richiesta una ragionevole valutazione caso per caso in applicazione della generale disciplina dei rifiuti e dei principi indicati dalle sentenze della Corte di Giustizia, comunque vincolanti per l'ordinamento italiano. In particolare, dovranno essere valutati tutti i comportamenti del detentore incompatibili con la destinazione di un bene alla sua funzione originaria o all'impiego diretto senza alcuna attività di recupero dei rifiuti ».

Sempre secondo detta circolare poi « i materiali, le sostanze e gli oggetti originati da cicli produttivi o di preconsumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5 febbraio 1998 (7) e siano direttamente destinate in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti ».

(4) Così Cass. pen., 3 ottobre 1990, D'A.

(5) Cass. pen., 27 giugno 1996, A.

(6) Cfr. Cass. pen., 21 febbraio 1994, n. 404, A; Cass. pen., 18 aprile 1994, G.; Cass. pen., 27 aprile 1994, L.; Cass. pen., 14 febbraio 1994.

(7) L'art. 3, comma 1, del D.M. 5 febbraio 1998, prevede che « Le attività, i procedimenti ed i metodi di riciclaggio e di recupero di materia individuati nell'all. 1 devono garantire l'ottenimento di prodotti o di materie prime o di materie prime secondarie con caratteristiche merceologiche conformi alla normativa di settore o comunque nelle forme usualmente commercializzate ».

rica udinese, anche ai fini dell'assoggettamento all'indennizzo dovuto per tutti i rifiuti provenienti da altri Comuni, mentre secondo la società convenuta, con il riutilizzo le ceneri dovrebbero cessare di essere considerate rifiuti e dovrebbero venire qualificate come « materiale reimpiegato », assimilabile ad altre materie prime (quali il materiale lapideo o sabbioso proveniente da cava) utilizzabili allo stesso fine.

La nozione di rifiuto va ricostruita sulla base delle norme (di fonte statale e comunitaria) che disciplinano detta materia.

Poiché i fatti su cui si fonda la domanda del Comune risalgono agli anni 1993, 1994 e 1995, deve farsi riferimento in primo luogo alle norme vigenti all'epoca, salva la considerazione delle norme entrate in vigore successivamente, nei limiti in cui queste possono trovare applicazione con riferimento a fatti anteriori.

È noto che per rifiuto, ai sensi delle direttive comunitarie, si deve intendere « qualsiasi sostanza di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti » (art. 1 lett. a) della direttiva 75/442/CEE.

È altresì noto che in dottrina sono state elaborate due tesi relative alla nozione di rifiuto, una « oggettiva », l'altra « soggettiva »; secondo la prima nella categoria dei rifiuti rientra qualsiasi sostanza ed oggetto di cui il detentore si disfa, prescindendo dall'atteggiamento soggettivo dell'agente in ordine alla destinazione del materiale ed in qualsiasi modo sia compiuta l'operazione di dismissione, anche mediante un negozio giuridico.

Secondo l'altra, la qualità di rifiuto dipende dalla volontà del detentore di disfarsi della cosa mobile eliminandola, sicché detto concetto non comprenderebbe gli oggetti e le sostanze destinati ad un successivo riutilizzo o a rientrare nel circuito commerciale.

Va accolta, in conformità all'insegnamento della Corte di Giustizia delle Comunità europee, la nozione oggettiva di rifiuto; in particolare la Corte di Giustizia ha precisato che la definizione di rifiuto « non deve intendersi nel senso che esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica » e che tale nozione « non presuppone che il detentore che si disfa di una sostanza o di un oggetto abbia l'intenzione di escluderne ogni riutilizzazione economica da parte di altre persone » (sent. 28 marzo 1990, nelle cause riunite 206/88 e 207/88, in *Foro it.*, 1990, IV, 293).

Non diverso contenuto, dopo alcune iniziali incertezze interpretative, è stato attribuito dalla giurisprudenza prevalente, anche di legittimità, alla definizione dettata dall'art. 2 del D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, che pure non coincide con quella contenuta nelle direttive comunitarie cui il decreto ha dato attuazione (« per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono »); secondo la giurisprudenza della S.C., « nella generale categoria dei rifiuti rientrano non solo le sostanze e gli oggetti che si possono considerare tali sin dall'origine (ad es. immondizie), ma anche quelle sostanze ed oggetti non più idonei a soddisfare i bisogni cui essi erano originariamente destinati, pur se non ancora privi di valore economico, sicché « abbandonato o destinato all'abbandono » va inteso non nel senso civilistico di *res nullius* o di *res derelicta*, disponibile all'apprensione di chiunque, sibbene

In attuazione dell'art. 2 commi 3 e 5 del D.L. 397/88 è stato infatti emanato il decreto del Ministro dell'ambiente 26 gennaio 1990, recante « individuazione delle materie prime secondarie e determinazione delle norme tecniche generali relative alle attività di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo delle materie prime secondarie » che conteneva, nell'allegato I, un primo elenco di materie prime secondarie; pur venendo estesa dall'art. 3 lett. b) del decreto la definizione di materia prima secondaria ai residui (diversi da quelli specificamente elencati nell'allegato) « derivati direttamente da processi produttivi, dei quali il detentore possa dimostrare, sulla base di idonea documentazione contrattuale, l'effettiva destinazione all'utilizzo », la esclusione delle materie prime secondarie dall'ambito di applicazione della normativa sullo smaltimento dei rifiuti rimaneva subordinata al rispetto delle condizioni e delle modalità stabilite dalla legge regionale (secondo Cass., SS.UU., 29 maggio 1992, n. 5, imp. V., le materie prime secondarie « proprio perché si tratta pur sempre di sostanze di cui il detentore si disfa o ha l'intenzione di disfarsi, lungi dal rappresentare una categoria autonoma ed alternativa dei rifiuti veri e propri, ne costituiscono solo una specie, sia pure particolare, attesa la loro provenienza e la loro attitudine ad essere utilizzate come materie prime in altri processi produttivi »).

Per quanto rileva nel caso di specie, le ceneri provenienti dall'incenerimento dei rifiuti non sono contemplate tra le materie prime secondarie singolarmente individuate nell'allegato I del citato decreto ministeriale, né risulta che il loro utilizzo all'interno della discarica gestita dalla Danelutto s.r.l. sia avvenuto nel rispetto delle prescrizioni della legge regionale 18 dicembre 1992 n. 38 che, come esplicitato dal primo comma dell'art. 1, disciplinava appunto « le condizioni e le modalità per l'esclusione delle MPS dall'ambito di applicazione della normativa in tema di smaltimento dei rifiuti ».

Nel primo periodo cui si riferisce la domanda attorea, la materia del riutilizzo dei rifiuti era ancora disciplinata dal richiamato decreto ministeriale, all'epoca ancora in vigore, almeno nelle parti non annullate dalla Corte Costituzionale con la sentenza 30 ottobre 1990 n. 512.

Alla normativa dettata dal D.L. 397/1988 si è sovrapposta quella introdotta con il D.L. 9 novembre 1993 n. 443 e con i decreti legge che lo hanno seguito (ultimo il D.L. 6 settembre 1996 n. 462), nessuno dei quali è stato convertito in legge, ma che, relativamente al periodo di loro vigenza, costituiscono le fonti normative di riferimento, avendo disciplinato, tra l'altro, le « attività finalizzate al riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo ».

Pur contenendo detti provvedimenti (almeno a partire dal D.L. 9 marzo 1995 n. 66) una definizione di « residuo » distinta da quella di « rifiuto », la esclusione della applicazione della normativa in materia di rifiuti a determinate sostanze veniva comunque subordinata al rispetto delle norme tecniche dettate dal Ministro dell'ambiente (che avrebbero dovuto individuare i tipi, le caratteristiche dei residui e le condizioni del loro riutilizzo) e, in via transitoria, delle prescrizioni già dettate dall'allegato I al D.M. 26 gennaio 1990 che, come si è già rilevato, non conteneva previsioni applicabili all'utilizzo delle ceneri provenienti da impianti di incenerimento per la ricopertura dei rifiuti smaltiti in discarica.

mento dell'indennizzo quello in relazione al quale va valutato il carattere di maggior favore dell'una norma rispetto all'altra).

In ogni caso, il D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 ha espressamente ribadito il carattere di rifiuto delle ceneri provenienti dall'incenerimento di rifiuti solidi urbani (nelle varie tipologie elencate ai punti 10.01.00, 19.01.01 e 19.01.03 dell'allegato A) ed ha nuovamente demandato ad un decreto ministeriale (art. 31 commi 1 e 2) la determinazione delle norme tecniche per la sottoposizione alle procedure semplificate previste dal decreto le attività di recupero rientranti nelle tipologie elencate nell'allegato C, statuendo la applicabilità, in via transitoria, delle previsioni dei DD.MM. 5/0/1994 e 16 gennaio 1995.

Il decreto ministeriale 5 febbraio 1998, come il decreto precedente, non prevede l'utilizzo delle ceneri provenienti dagli impianti per l'incenerimento di rifiuti solidi urbani per la ricopertura dei rifiuti smaltiti in discarica (l'unica attività di recupero prevista per detti rifiuti è quella nella produzione di cemento - punto 13.3 dell'allegato 1), mentre l'utilizzo per la copertura di discariche di RSU è previsto solamente per rifiuti di tipo diversi (fanghi da industria cartaria — punto 12.1.3 lett. g) — fanghi e polveri da segazione e lavorazione pietre, marmi e ardesie — punto 12.3.3 lett. i) — fanghi e polveri da segazione, molatura e lavorazione granito - punto 12.4.3 lett. g)).

Va dunque escluso che, ai sensi delle norme vigenti, il materiale conferito nella discarica di Udine ed utilizzato dalla Danelutto s.r.l. avesse perduto la qualità di rifiuto; esso va pertanto considerato alla stessa stregua dei restanti rifiuti smaltiti nella predetta discarica, anche per gli effetti previsti dall'art. 28 comma 3 della legge regionale 7 settembre 1987 n. 30.

Non può tacersi, inoltre, che appare quanto meno dubbia la compatibilità con la normativa comunitaria delle norme nazionali che consentono quale forma di reimpiego dei rifiuti non solamente il loro utilizzo per la ricopertura di rifiuti smaltiti in discarica, ma anche qualsiasi forma di utilizzo che comporti la loro definitiva incorporazione al suolo (ivi compresa la « restituzione di aree degradate ad usi produttivi o sociali attraverso rimodellamenti morfologici » menzionata nell'art. 5 quale attività di recupero ambientale soggetta alle procedure semplificate di cui all'art. 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22).

La direttiva 75/442/CEE menziona infatti tra le operazioni di smaltimento elencate nell'allegato IIA, e non tra quelle di recupero elencate nell'allegato IIB, il « deposito sul o nel suolo », sicché, ai sensi della normativa comunitaria, i rifiuti permanentemente incorporati al suolo, a prescindere dalle modalità con cui avviene l'incorporazione (ma, a maggior ragione se avviene nell'ambito di una discarica), non perdono la loro natura di rifiuti per assumerne una diversa.

Quanto al fatto che le ceneri provenienti dall'impianto di incenerimento di Trieste venissero utilizzate al fine di adempiere ad una specifica prescrizione della autorizzazione rilasciata alla Danelutto s.r.l. per la gestione della discarica (quella della « compattazione e ricoprimento giornaliero dei rifiuti putrescibili con almeno 20 centimetri di materiale arido e permeabile »), e quindi in adempimento di un obbligo giuridico, esso è irrilevante ai fini della qualificazione di quel materiale, che va apprezzata so-

commercio dei capoluoghi di Regione, nonché di tutti i semilavorati non costituenti residui di produzione e di consumo, consentisse automaticamente un totale esonero anche dalla disciplina semplificata (ma continuamente modificata!) (1) relativa alla ricordata categoria dei c.d. « residui ».

La giurisprudenza elaborata dalla Corte di Giustizia ha però regolarmente sbarato la strada alle fughe in avanti periodicamente tentate in ambito italiano, ribadendo in più occasioni come nella nozione di rifiuto debbano essere fatte rientrare tutte le sostanze suscettibili di riutilizzazione economica anche nell'ipotesi in cui materiali di questo tipo siano oggetto di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati (si veda al riguardo Corte di Giustizia 18 dicembre 1997, causa C-129/1996; 25 giugno 1997, cause riunite C-304/1994, C-330/1994, C-342/1994 e C-224/1995; 28 marzo 1990, cause riunite 206/1988 e 207/1988).

Il giudice europeo è recentemente tornato sulla nozione di rifiuto rilevante ai fini dell'applicazione delle direttive comunitarie, con la sentenza Corte di Giustizia 15 giugno 2000, cause riunite C-418/1997 e C-419/1997, in cui la Corte, sviluppando le argomentazioni della citata sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/1996, ha ulteriormente approfondito la problematica relativa al controverso concetto di « disfarsi », intorno a cui ruota tutto il dibattito, anche se per finire poi (forse inevitabilmente) ad affermare la necessità del ricorso ad una « valutazione caso per caso », sostenendo infatti che l'effettiva esistenza di un rifiuto va accertata alla luce del complesso delle circostanze del caso e tenendo conto della finalità della direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia; mancando disposizioni comunitarie specifiche relative alla prova dell'esistenza di un rifiuto, spetta al giudice nazionale applicare le norme in materia del proprio ordinamento giuridico, sempre però in modo da non pregiudicare la finalità e l'efficacia della direttiva. Ad ogni modo, secondo la Corte anche sia il metodo di trasformazione che le modalità di utilizzo non sono determinanti per stabilire se una sostanza sia da considerarsi rifiuto.

Tutte le sopra ricordate decisioni della Corte di Giustizia tendono inequivocabilmente ad avallare la concezione c.d. « oggettiva » di rifiuto, bene espressa anche da quell'orientamento dei giudici nazionali secondo cui « nella categoria del rifiuto rientrano non solo le sostanze che si possono considerare tali sin dall'origine (ad es. immondizie), ma anche quelle sostanze ed oggetti non più idonei a soddisfare i bisogni cui essi erano originariamente destinati, pur se non ancora privi di valore economico, sicché « oggetto abbandonato o destinato all'abbandono » va inteso non nel senso civilistico di *res nullius* o di *res derelicta*, disponibile all'apprensione di chiunque, sebbene di oggetto ormai inservibile, dismesso o destinato ad essere dismesso da colui che lo possiede, anche mediante un negozio giuridico » (2).

Sempre pronunciandosi in base alla c.d. teoria « oggettiva », in un caso in cui si discuteva circa la qualità di rifiuto o meno di determinate sostanze tossico-nocive prodotte dall'errata miscelazione di paste polimeriche e depositate in un magazzino esterno all'azienda, la Suprema Corte ha affermato che la definizione di rifiuto deve essere improntata al criterio oggettivo della « destinazione naturale all'abbandono », non rilevando l'eventuale riutilizzazione né la volontà di disfarsi della sostanza o dell'oggetto, costituendo invece senza dubbio rifiuti gli scarti di lavorazione la cui unica ed obiettiva destinazione non possa essere che l'abbandono, per l'inidoneità sia a soddisfare i bisogni cui erano destinati sia al reimpiego (3).

Secondo la tesi contraria, che sposa invece la concezione c.d. « soggettiva » di rifiuto, dovrebbe intendersi abbandonato o destinato all'abbandono solo il materiale

(1) Cfr., per esempio, gli artt. 2 e 5, D.L. 8 luglio 1994, n. 438, come attuati dai decreti ministeriali del 1994 e 1995. La discutibilissima prassi diretta a reiterare i decreti legge non convertiti è stata, come noto, finalmente bandita con la sentenza della Corte Cost. 24 ottobre 1996, n. 360, in *Foro it.*, 1996, I, 3269, con nota di ROMBOLI, che ha affermato essere incostituzionale l'iterazione o la reiterazione, nel suo complesso o in singole sue disposizioni, di un decreto legge decaduto per mancata conversione nei termini, ove il nuovo decreto non risulti caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da autonomi motivi di necessità ed urgenza, i quali non possono, in ogni caso, essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto.

(2) Così Cass. pen., 15 gennaio 1991, L., in *Foro it.*, 1991, II, 713, con nota di V. PAONE.

(3) Cass. pen., 22 maggio 1997, G., in *Ced Cass.*, rv. 208686.

La circolare ministeriale, a prescindere da ogni altra considerazione, ha introdotto un nuovo parametro di riferimento per escludere « i materiali, le sostanze e gli oggetti » originati da cicli produttivi dalla nozione di rifiuto, e cioè *la conformità degli stessi alle caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5 febbraio 1998*. Deve però essere rilevato come un tale indicatore sia assolutamente estraneo agli elementi costitutivi della definizione di rifiuto di derivazione europea. In questo modo si è cercato di introdurre, in via interpretativa (ed in parte compromissoria), un requisito oggettivo attinente alla qualità intrinseca della « res » da qualificare o meno come rifiuto (e cioè la rispondenza a determinate caratteristiche che in qualche modo ne attesterebbero la diretta riutilizzabilità) che, malgrado le comprensibili intenzioni, non trova alcun riscontro normativo. Se infatti appare indubbio che i materiali identici a quelli rinvenibili a valle dei cicli di recupero previsti dal citato D.M. del 1998 ed aventi le caratteristiche merceologiche da questo indicate non siano generalmente da qualificare rifiuti (8) non è altrettanto scontato che detta rispondenza sia sempre necessaria ai fini della classificazione del rifiuto come tale, dato anche in questo caso che la natura di rifiuto deve invece essere sempre « accertata alla luce del complesso delle circostanze del caso e tenendo conto della finalità della direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia », come affermato dalla sopra ricordata giurisprudenza del giudice europeo.

Può essere infine opportuno ricordare che secondo una decisione di merito nazionale che ha approfondito i temi attinenti alla distinzione tra « rifiuto » e « prodotto », la qualifica di « rifiuto » può essere negata solo ai residui o ai sottoprodotti che vengono utilizzati come materia prima *in un distinto ciclo produttivo*, da parte dello stesso produttore o di terzi, *senza subire alcuna trasformazione ai fini del loro riutilizzo, rigenerazione o recupero* (9).

LUCA PRATI

(8) Cfr. P. GIAMPIETRO, *La sostanza ottenuta dal recupero è merce e (non più) rifiuto*, in *Ambiente*, n. 11/2000.

(9) Cfr. Corte App. Perugia, Sez. penale, 4 luglio 1997, n. 311, con nota di P. RONCELLI, in questa *Rivista*, 1998, p. 90.

Per ulteriori approfondimenti in argomento, cfr., *ex multis*, A.L. DE CESARIS, *La definizione di rifiuto nel Decreto Ronchi*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, p. 1; V. PAONE, *La giurisprudenza e la nozione di rifiuto... in attesa della « interpretazione autentica »*, in *Ambiente*, 2000, p. 275.